Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 516 Beleidsdoorlichting Defensie

Nr. 12 **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 15 oktober 2015

De vaste commissie voor Defensie heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Defensie over de brief van 29 mei 2015 inzake de Beleidsdoorlichting Flexibel Personeelssysteem Defensie (Kamerstuk 31 516, nr. 10).
De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 14 oktober 2015. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ten Broeke

Adjunct-griffier van de commissie,
Mittendorff

kst-31516-12
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

1
Op welke wijze geeft u een vervolg aan de adviezen uit de beleidsdoorlichting?

In de beleidsdoorlichting FPS zijn zes aanbevelingen gedaan. Aan deze aanbevelingen wordt een vervolg gegeven bij de doorontwikkeling van het FPS. Deze doorontwikkeling is een belangrijk thema in de lopende arbeidsvoorwaardenonderhandelingen. De gemaakte afspraken over de doorontwikkeling van het FPS in het eerste deelakkoord van 16 april jl. (Kamerstuk 34 000 X, nr. 77) zullen in de volgende fase van de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen worden geconcretiseerd. Zo zal er bijvoorbeeld gedurende de implementatiefase van de doorontwikkeling van het FPS expliciet aandacht worden besteed aan de internalisatie van het beleid (aanbeveling 1). Wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat geïmplementeerd (HR-)beleid zeker drie tot vijf jaar nodig heeft om tot effecten te kunnen komen (aanbeveling 3). De intentie van Defensie is derhalve om beleid voldoende tijd te geven om effect te kunnen hebben, voordat dit wordt geëvalueerd. Ook zal de integratie van personeelsinstrumenten beter worden vormgegeven (aanbeveling 4). Aan de vereenvoudiging van het functielandschap en de aansluiting op functies buiten Defensie wordt gewerkt door de bouw en ontwikkeling van het Functiegebouw Defensie (aanbeveling 5). Ten behoeve van de sturing op een evenwichtige personeelsopbouw wordt de doorstroom naar FPS fase 3 opnieuw bezien (aanbeveling 6).

2
Kunt u toelichten hoe de doelstellingen SMART worden opgesteld en welke indicatoren daarbij worden gebruikt

Op dit moment wordt de doorontwikkeling van het FPS vormgegeven. Hierbij zullen de doelstellingen SMART worden geformuleerd en de daarbij behorende indicatoren worden vastgesteld (aanbeveling 2). Op deze wijze kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het FPS worden bewaakt. Het volgen van onder meer de loopbaanbegeleiding en de loopbaan- en talentontwikkeling van militairen zullen hiervan een belangrijk deel uitmaken.

3
Kunt u uitleggen op welke wijze het flexibel personeelssysteem wordt doorontwikkeld? Komen er nieuwe instrumenten of worden bestaande verbeterd?

In het deelakkoord van 16 april jl. zijn afspraken gemaakt over de doorontwikkeling van het FPS. Defensie en de centrales van overheidspersoneel zijn overeengekomen dat er een *employability*-aanspraak komt. De militair kan deze inzetten voor talentontwikkeling en de daaruit voorvloeiende mobiliteit. Militairen bouwen, afgestemd op hun carrièrepatronen en levensfase, persoonlijke *employability*-aanspraken op. Tevens is afgesproken dat de doorstroom van FPS fase 2 naar FPS fase 3 flexibeler wordt ingericht. Tot slot is een doorontwikkeling van loopbaanbegeleiding overeengekomen.

4
Bent u voornemens het flexibel personeelssysteem nog eens te evalueren wanneer het beleid meer tijd voor effect heeft gehad en reorganisaties en bezuinigingen een minder grote rol spelen?

Defensie geeft in overleg met de centrales van overheidspersoneel vorm aan de doorontwikkeling van het FPS. In het vervolgtraject worden, waar nodig, personeels- en sturingsinstrumenten en de regelgeving aangepast

op de uitkomst. Na de invoering van het doorontwikkelde FPS moet, zoals gemeld in het antwoord op vraag 1, het systeem minimaal drie tot vijf jaar de tijd krijgen om tot effecten te kunnen komen. Het FPS kan op zijn vroegst na deze periode worden geëvalueerd.

5
Welke dienst heeft de beleidsdoorlichting Flexibel Personeelssysteem opgesteld? Is dat conform de regels voor periodiek evaluatieonderzoek?
Was er een klankbordgroep of begeleidingscommissie betrokken bij het opstellen van de beleidsdoorlichting?

De beleidsdoorlichting is opgesteld door een projectgroep bestaande uit verschillende directies van de Bestuursstaf en door de Divisie Personeel en Organisatie Defensie (DPOD) van het CDC. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) is leidraad geweest bij deze beleidsdoorlichting. In overeenstemming met een van de eisen in de RPE is een externe deskundige betrokken geweest bij het gehele traject. Dit betrof prof. dr. J.P.P.E.F. Boselie, hoogleraar Strategisch Human Resource Management, departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht. Het onafhankelijk oordeel van deze deskundige is samen met de beleidsdoorlichting aan uw Kamer aangeboden. Er is geen gebruik gemaakt van een klankbordgroep of begeleidingscommissie, de RPE schrijft dat ook niet voor. Het resultaat van de beleidsdoorlichting is wel besproken in verschillende overleg- en besluitvormingsfora binnen Defensie en is tevens besproken met de centrales van overheidspersoneel.

6
Welke data waren over de onderzochte periode 2008–2013 niet beschikbaar? Welke consequenties heeft dit voor de bevindingen?

Uit de beleidsdoorlichting is gebleken dat de onderzochte personeelsinstrumenten in relatie tot het realiseren van een voortdurende talentontwikkeling niet doorlopend en defensiebreed zijn bewaakt. Voor de beleidsdoorlichting is daarom gebruik gemaakt van andere bronnen, zoals IGK-rapportages, die over de periode van 2008 tot 2013 een indruk gaven inzake de doeltreffendheid van het FPS. Tevens zijn er aanvullend focusgroepsessies georganiseerd om een impressie te krijgen van de wijze waarop het FPS is geïmplementeerd en werd ervaren. De consequentie van het niet defensiebreed en doorlopend bewaken van het gebruik van het FPS-instrumentarium is dat de conclusies van de beleidsdoorlichting op deze aspecten «aannemelijk» te noemen zijn.

7
Klopt het dat, ondanks het bestaan van een flexibel personeelssysteem (FPS), nog altijd sprake is van minimale looptijden per rang? Verschilt dit per krijgsmachtonderdeel? Wat zijn de effecten hiervan op de binding van talent aan de krijgsmacht? Moet de scheiding per krijgsmachtonderdeel wel in stand blijven? Graag een toelichting.
8
Zijn er in de praktijk uitzonderingen mogelijk waarbij deze looptijden worden losgelaten en meer wordt gekeken naar specifieke talenten van personeel, zodat sneller door de rangen kan worden gegaan dan gebruikelijk? Zo nee, waarom niet? Bent u voornemens hier meer ruimte voor te creëren, teneinde talent aan de krijgsmacht te binden?

In de rechtspositie zijn maximale looptijden in rang opgenomen als sturingsinstrument in de FPS fasen 1 en 2. Een minimum looptijd in rang is geen sturingsinstrument van het FPS. Vanaf FPS fase 3 is het sturingsinstrument maximum looptijd in rang niet langer van toepassing. Voorwaarde voor bevordering is dan een functietoewijzing waaraan een hogere rang is verbonden. Een beslissing tot functietoewijzing wordt genomen aan de hand van de criteria in het Algemeen militair ambtenarenreglement. Het functietoewijzingsproces alsmede de mogelijkheid tot doorstroom naar FPS fase 3 op aanvraag of voordracht bieden de mogelijkheid om specifieke talenten te binden aan de krijgsmacht.

9
Hoe zorgt u ervoor dat de meest geschikte en meest gemotiveerde militairen na hun 35e levensjaar behouden blijven voor de organisatie, zoals één van de doelen van FPS luidt? Wat wordt er gedaan – anders dan het bieden van toegang tot FPS3 – om hen te binden aan Defensie? Worden er op dit moment bindingspremies uitgekeerd door Defensie?
14
In de beleidsevaluatie valt te lezen dat één van de doelen van het FPS is «het bieden van een loopbaanperspectief aan iedere militair en het verhogen van de aantrekkelijkheid van de defensieorganisatie op de arbeidsmarkt door in het vooruitzicht stelen van een loopbaan tot ongeveer het 35e levensjaar.» Worden ook andere manieren benut om de defensieorganisatie aantrekkelijker te maken dan alleen het in het vooruitzicht stellen van een langere loopbaan? Zo ja, welke manieren zijn dat? Is het bieden van snellere doorgroeimogelijkheden voor talent daar één van? Graag een toelichting.

Het werken bij de defensieorganisatie wordt op diverse manieren aantrekkelijk gemaakt. De taken van de krijgsmacht en de inhoud van het werk blijken maatschappelijk relevant en daardoor aantrekkelijk. In vergelijking tot civiele werkgevers is het deze maatschappelijke relevantie die, naast collegialiteit, teamgeest en afwisselende functies, het werken binnen Defensie aantrekkelijk maakt. De vorming op gebieden als zelfstandigheid en arbeidsethos, die militairen tijdens hun loopbaan bij Defensie opdoen, blijkt daarnaast positief uit te werken bij een overstap naar civiele werkgevers.

Het FPS beoogt een voortdurende talentontwikkeling van militairen personeel te bewerkstelligen. Talentontwikkeling geschiedt door het volgen van opleidingen en het opdoen van werkervaring in opeenvolgende functies. Daarnaast wordt talentontwikkeling ondersteund door diverse personeelsinstrumenten, zoals loopbaanbegeleiding, Erkenning Verworven Competenties (EVC) en het Persoonlijk Ontwikkelplan (POP). Hiermee investeert Defensie in de *employability* van de militair en versterkt het de interne en externe doorstroommogelijkheden.

Daarnaast krijgen de sergeant en kapitein uiterlijk na een looptijd in rang van respectievelijk zeven en zes jaar, en daarmee in beginsel voor het 35^{e} levensjaar, duidelijkheid over een mogelijke doorstroom naar FPS fase 3. Een doorstroombesluit wordt genomen aan de hand van de beschikbare ruimte voor doorstroom en de geschiktheid van de militair.

Ten slotte worden er binnen Defensie bindingspremies toegekend. Toekenning van bindingspremies is primair gekoppeld aan behoud van schaarse categorieën personeel. Uitgangspunt blijft dat de toekenning van een bindingspremie een individueel besluit is, waarbij criteria als kennis en kunde, wijze van functioneren, schaarsheid van de kennis en kunde en

uitstroom bepalend zijn voor de toekenning ervan. Het FPS maakt het daarmee mogelijk de meest geschikte militairen (tijdelijk) te behouden voor de organisatie.

10
Op welke wijze gaat u de concurrentie aan met de civiele arbeidsmarkt om personeel te binden aan de organisatie? Kijkt u naar *best practices* uit het bedrijfsleven om talent aan te trekken en te binden aan de organisatie? Zo ja, zijn daarvan voorbeelden te noemen? Zo nee, waarom niet?

Zoals gemeld in mijn antwoord op de vragen 9 en 14, concurreert Defensie met civiele werkgevers op de inhoud van het werk. Door werk uit voeren dat er toe doet – werken voor vrede en veiligheid – en door teamgeest, uitdaging en variatie in werk en werkomgeving werft en bindt Defensie haar personeel.

Defensie zet een breed pakket van maatregelen in om militairen (tijdelijk) te binden. Zo zijn er in het kader van de werving prijswinnende arbeidsmarktcampagnes, zowel defensiebreed als per krijgsmachtdeel, en een op de doelgroep afgestemde wervingsstrategie. Maar ook zet Defensie beroepsgroep gerelateerde campagnes in, zoals *TechBase*. Met 15.000 bezoekende jongeren is de *TechBase* van groot belang voor het bereiken, interesseren en binden van potentieel technisch personeel.

Door voortdurend te investeren in de talentontwikkeling van de militair tracht Defensie de militair *employable* te houden en de interne en externe doorstroommogelijkheden te versterken. Daarnaast heeft Defensie de beschikking over bindings- en beloningsinstrumenten.

Aan bepaalde categorieën militairen die met goed gevolg de initiële opleiding hebben volbracht kan een aanstellingspremie worden toegekend. Defensie kent ook leerovereenkomsten, waarbij de studiekosten worden vergoed. Daarnaast leidt Defensie ook medewerkers op aan de Nederlandse Defensie Academie (NLDA).

Defensie werkt meer samen met het bedrijfsleven, ook op personeelsgebied, en leert tevens van hun *best practices*. Zo maakt Defensie gebruik van *social media* om te communiceren met doelgroepen afkomstig uit het bedrijfsleven. Met onder meer het reservistenbeleid wordt de samenwerking met het bedrijfsleven verstevigd, waarmee ook het leren van dit bedrijfsleven beter wordt bevorderd. Deze samenwerking wordt in de komende jaren verder uitgebouwd op basis van de in de agenda voor de toekomst van het personeelsbeleid beschreven doelstellingen.

11
Is het bekend wat de belangrijkste redenen zijn waarom jonge officieren Defensie verlaten? Zo ja, wat zijn die redenen? Is het gebrek aan toekomstperspectief bij Defensie één van die redenen? Wat doet u om deze ontwikkeling te stoppen? Bij welke krijgsmachtonderdelen is hier sprake van?

In de onderstaande tabel treft u de top drie van redenen van jonge officieren die overwegen bij Defensie te vertrekken (de vertrek-intentie) per krijgsmachtdeel. Het gebrek aan toekomstperspectief als vertrekintentie is geen reden die door respondenten genoemd wordt. Jonge officieren geven wel aan dat interessante mogelijkheden buiten Defensie de belangrijkste reden is om een vertrek-intentie te hebben. Dit wordt ook bevestigd door onderzoek onder jonge officieren die de actieve dienst verlaten hebben.

TOP 3 VERTREK-INTENTIE "JONGE OFFICIEREN"		
KRIJGSMACHTDEEL	REDENEN VOOR DENKEN AAN VERTREK (VERTREK-INTENTIE)	PERC
KM	Interessante mogelijkheden buiten Defensie	29%
	Reistijd- en afstand	11%
	Wijze waarop de organisatie wordt bestuurd	8%
KL	Interessante mogelijkheden buiten Defensie	29%
	wijze waarop de organisatie wordt bestuurd	13%
	Reistijd- en afstand	8%
KLU	Interessante mogelijkheden buiten Defensie	26%
	Wijze waarop de organisatie wordt bestuurd	11%
	Het functietoewijzings-systeem	8%
KMAR	Interessante mogelijkheden buiten Defensie	21%
	Het functietoewijzings-systeem	21%
	Aansluiting van werkniveau bij mijn capaciteiten	13%

Meetperiode:	1 mei 2014 - 1 juli 2015
Aantal respondenten:	365 militairen
Leeftijd:	35 jaar en jonger
Rang:	Luitenant & Kapitein

Bij de personeelsplanning wordt rekening gehouden met een vrijwillige uitstroom van jonge officieren. Het betreft hier officieren die besluiten om de loopbaan buiten Defensie te vervolgen. Dit wordt opgevangen met voldoende instroom van nieuw personeel en doorstroom van zittend personeel.

12
Welke aandacht is er voor de oudste militairen werkzaam binnen Defensie? Wordt er scherp geselecteerd bij Defensie?

Het instrumentarium voor voortdurende talentontwikkeling is beschikbaar voor alle militairen, dus ook voor de oudere militair in FPS fase 3. De militair in FPS fase 3 kan zijn loopbaan in beginsel voortzetten tot het leeftijdsontslag. Gedurende deze periode solliciteert de militair naar functies. Functietoewijzing vindt plaats aan de hand van hiervoor geldende criteria in het Algemeen militair ambtenarenreglement.

Bij een uitzending van militairen houdt Defensie rekening met de leeftijd. Defensie werkt daarnaast aan een duurzame inzetbaarheid die zich richt op de bestendiging van de inzetbaarheid gedurende de gehele loopbaan bij Defensie. Hierbij ligt de focus op een verschuiving van een reactieve naar proactieve personeelszorg. Deze zorg moet gericht zijn op het versterken van de gezondheid en het vermogen van medewerkers om regie te voeren over de fysieke, mentale, sociale en morele uitdagingen van het leven en op het werk. Het doel is inzetbeperking en arbeidsuitval te voorkomen.

13
Kunt u toelichten op welke uitkomsten van de beleidsdoorlichting u de keuze voor versterking van de scholing baseert?

Uit de beleidsdoorlichting FPS is gebleken dat het aannemelijk is dat het FPS heeft bijgedragen aan de talentontwikkeling van de militair. Talentontwikkeling gebeurt door middel van het volgen van opleidingen en het opdoen van werkervaring in opeenvolgende functies. Het volgen van opleidingen en het certificeren van opleidingen is en blijft van belang voor de interne en externe doorstroommogelijkheden van militairen.

15
In de evaluatie staat te lezen dat het aannemelijk is dat gedurende de reorganisatie bij Defensie de werkonzekerheid centraal stond en derhalve in mindere mate de voortdurende talentontwikkeling. Is dat momenteel nog steeds het geval? Graag een toelichting.

Nee, dat is inmiddels in het algemeen niet meer het geval. De grootschalige reorganisaties met de bijbehorende werkonzekerheid zijn inmiddels voor het merendeel voltooid. Het vertrouwen in de toekomst is bij defensiemedewerkers sinds 2013 gestegen, zo blijkt uit het werkbelevingsonderzoek. De personeelsrapportage laat zien dat de personeelsomvang per 1 juli 2015 bijna overeenkomst met de gewenste omvang in het formatieplan 2020 (voorheen de numerus fixus). Dit alles maakt het aannemelijk dat werkonzekerheid nu een minder grote rol speelt dan tijdens de periode waarop de beleidsdoorlichting toeziet. Hierdoor is de verwachting dat er momenteel weer meer aandacht is voor talentontwikkeling.

16
Kunt u toelichten waarom u kiest voor intensivering van de loopbaanbegeleiding, terwijl uit de beleidsdoorlichting blijkt dat het niet mogelijk is gebleken het aantal loopbaangesprekken of het aantal militairen dat een of meerdere loopbaangesprekken heeft gehad uit de personeelssystemen te achterhalen?
17
Hoe kan het dat loopbaanbegeleiders loopbaanmogelijkheden al jaren onvoldoende in kaart hebben, hetgeen het geven van een gedegen loopbaanadvies bemoeilijkt, terwijl dat de primaire taak is van loopbaanbegeleiders? Wat betekent dit voor het perspectief dat aan militairen kan worden geboden? Verwacht u op korte termijn verbetering op dit punt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze zal die verbetering tot stand worden gebracht?

Loopbaanbegeleiding is één van de speerpunten van het FPS. Uit de beleidsdoorlichting FPS is gebleken dat de ervaringen met loopbaanbegeleiding niet doorlopend defensiebreed zijn bewaakt. Er is echter zeker bij de militairen met hun systeem van functieroulatie behoefte aan een vast aanspreekpunt voor het vormgeven van hun loopbaan.

Uit diverse rapportages en inventarisaties is echter gebleken dat de loopbaanbegeleider over onvoldoende inzicht in de loopbaanmogelijkheden beschikt. Dit komt hoofdzakelijk door het huidige functielandschap van Defensie dat gekenmerkt wordt door een grote diversiteit aan functies. De functiegebouwen verschillen per defensieonderdeel en er is sprake van zeer veel specifieke functiebeschrijvingen. Dit maakt het voor de loopbaanbegeleider en militair lastig een goed beeld te hebben van de loopbaanmogelijkheden. Defensie beoogt met de bouw en ontwikkeling van het Functiegebouw Defensie het functielandschap te vereenvoudigen en overzichtelijker te maken. Dit draagt bij aan de verdere verbetering van de loopbaanbegeleiding. De bouw en ontwikkeling van het Functiegebouw Defensie loopt naar verwachting door tot in 2017. Het Functiegebouw Defensie is onderwerp van overleg met de centrales van overheidspersoneel.

18
Uit de evaluatie komt naar voren dat van «zoetjes-zuurtjes»-afspraken sinds de invoering van FPS geen sprake meer is. Op welke wijze worden de functies die algemeen als minder aantrek-

kelijk worden beschouwd onder militairen tegenwoordig gevuld, als daarover geen deals meer kunnen worden gesloten door er op termijn een aantrekkelijke functie tegenover te stellen?

Een militair is aangesteld voor een loopbaan bij Defensie en niet op een specifieke functie. Een besluit tot functietoewijzing wordt genomen op grond van vijf criteria, te weten:

1. een zo goed en tijdig mogelijke bezetting van alle functies;
2. de door de militair kenbaar gemaakte voorkeur;
3. de beschikbaarheid van de militair;
4. de wenselijke spreiding van de loopbaan over verschillende functies;
5. de bekwaamheid en de geschiktheid van de militair.

Het toewijzen van een functie is een belangenafweging waarbij het zo kan zijn dat de militair een functie toegewezen krijgt die hij minder aantrekkelijk acht. Omdat de militair gericht zijn belangstelling voor functies kenbaar kan maken, is het niet waarschijnlijk dat de militair meerdere voor hem onaantrekkelijke functies achter elkaar toegewezen krijgt.

19
Kunt u toelichten waarom u het Persoonlijk Ontwikkelplan (POP) niet opnieuw verbreedt, maar kiest voor de smalle interpretatie van onderbouwing van een opleidingsaanvraag van de militair?

Met het POP is beoogd loopbaandoelen en ontwikkelafspraken vast te leggen. Ontwikkelafspraken kunnen toezien op het opdoen van werkervaring, persoonlijke ontwikkeling door bijvoorbeeld het inzetten van een coach, het gebruik van EVC-procedures en het volgen van een opleiding. Uit de beleidsdoorlichting FPS is gebleken dat het POP in de praktijk voornamelijk in het teken staat van het aanvragen van opleidingen. Dit heeft twee hoofdoorzaken. Ten eerste is in regelgeving vastgelegd dat de militair op eigen verzoek aangewezen wordt voor een opleiding persoonlijke ontwikkeling. Ten tweede blijkt in de praktijk dat in het POP vooral afspraken worden gemaakt die betrekking hebben op de korte termijn vanwege het beperkte inzicht in de loopbaanmogelijkheden.

In de doorontwikkeling van het FPS wordt bezien of en hoe de personeelsinstrumenten, waaronder het POP, in relatie tot de voortdurende talentontwikkeling van de militair kunnen worden doorontwikkeld en beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

20
In de evaluatie wordt genoemd dat het langer behouden van militairen in FPS fase 2 een aandachtspunt is. Wat wordt ondernomen om deze categorie militairen langer te binden aan Defensie? Op welke termijn verwacht u vooruitgang op dit punt?

Het zo ruim mogelijk nemen van de periode waarbinnen een doorstroombesluit wordt genomen, is onderwerp van gesprek in de doorontwikkeling van het FPS en in de lopende arbeidsvoorwaardenonderhandelingen. Over de doorontwikkeling van het FPS worden in de volgende fase van de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen nadere afspraken gemaakt. Zodra er een volgend deelakkoord arbeidsvoorwaarden gesloten is, zal ik u hierover informeren.

21
Kunt u toelichten wat u bedoelt met het «flexibiliseren van het doorstroommoment»? Op welke conclusies van de beleidsdoorlichting baseert u dit voornemen, daar uit de beleidsdoorlichting

blijkt dat het effect van dit sturingsinstrument onvoldoende tijd heeft gehad om zich te bewijzen?

Het flexibiliseren van het doorstroomoment heeft een relatie met de aanbeveling om nader onderzoek te doen naar de vormgeving van de instroom in FPS fase 3. Dit nader onderzoek en het flexibiliseren van het doorstroommoment maken deel uit van de doorontwikkeling van het FPS en van de lopende arbeidsvoorwaardenonderhandelingen. De gemaakte afspraken over het flexibiliseren van het doorstroommoment zullen in de volgende fase van de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen worden geconcretiseerd.